SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 18 minutos.)

-La Comisión recibe con gusto a los representantes de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay: señor Daniel Carriquiry, Presidente; señor Orlando Dovat, Vicepresidente; doctor Carlos Garderes, asesor; contador Diego Licio, asesor y socio de Guyer & Regules; contadora Eliana Sartori, asesora y socia de Pwcoopers; y doctora Virginia Brause.

Como saben nuestros invitados, la Comisión tiene a estudio un proyecto de ley relativo a las zonas económicas especiales -que va a modificar la legislación sobre zonas francas- y, por tanto, quiere conocer la opinión de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay al respecto.

SEÑOR CARRIQUIRY.- En primer término, en nombre de la Cámara agradecemos a la Comisión por habernos recibido en esta oportunidad a los efectos de poder conversar sobre las inquietudes que tenemos respecto a este proyecto de ley y plantear qué podemos aportar a esta iniciativa que venimos trabajando desde hace muchos meses.

La verdad es que todos los que estamos participando en este proyecto de ley sentimos una gran responsabilidad. La Ley de Zonas Francas Nº 15.921 ha tenido un éxito importantísimo en el desarrollo de actividades en el Uruguay, en el aporte al PBI, a la exportación y a la ocupación, según datos que mencionara el Ministro Lorenzo en oportunidad de participar de la Comisión. Se trata de índices que realmente son muy importantes. Por lo tanto, la responsabilidad de *aggiornar* esa ley para mejorarla y sacar adelante determinados objetivos que apoyamos totalmente implica un desafío por demás importante para todos. Se trata de una ley que permitió un desarrollo de actividades que hoy están aportando el 4% del PBI, que incrementó la ocupación salarial aproximadamente en 14.000 personas -al día de hoy- que tiene un empleo de alto nivel, con un altísimo porcentaje de personas con conocimientos terciarios.

Creemos que la pieza legal que se va a modificar es excelente y que, además, ha servido como modelo de zonas francas en varios países en el mundo como, por ejemplo, República del Salvador y Paraguay. A nuestro juicio, este proyecto modificativo -por la forma en que fue presentado- es inconveniente e innecesario. No decimos esto a modo de agresión al proyecto, sino desde el punto de vista de su estructura y de la técnica legislativa. Entendemos que un proyecto de ley como este podría haber sido mucho más simple, con artículos que cubrieran los nuevos objetivos de las zonas francas, en lugar de modificar artículo por artículo. Si se hace una lectura prolija de este proyecto de ley, se puede advertir que entre el 70% y el 80% de sus artículos son exactamente iguales que los de la Ley Nº 15.921. Por supuesto que se han introducido variaciones lógicas, porque si se cambia el nombre, en cada artículo que hacía referencia a las zonas francas, habrá que incluir la nueva denominación de zonas económicas especiales. Más allá de esto, la mayor parte de los artículos son exactamente iguales.

Nos parece que esta técnica legislativa complica y muchas veces hasta se torna contraproducente. Evidentemente, nuestra intención no es tirar abajo el proyecto de ley, pero la Cámara entiende que la técnica legislativa utilizada para abordar este tema debería haber sido mucho más simple.

Como dijimos, hubiéramos querido mantener intacta una ley que ha traído tantos beneficios haciéndole, por supuesto, las modificaciones necesarias para *aggiornar* el texto.

Uno de los aspectos a resaltar de este proyecto de ley es el cambio de denominación. Nosotros entendemos que si bien este no es un elemento fundamental para adoptar una postura contraria a esta modificación, tendrá consecuencias jurídicas que pueden ser importantes para el país. La de "zonas económicas especiales" es una denominación que no vamos a encontrar en el Código del Mercosur, en el Código Aduanero uruguayo, en el Convenio de Kyoto de la Organización Mundial de Aduanas ni en ningún convenio internacional. En cambio, sí es frecuente la denominación de zonas

francas, que están reconocidas a nivel mundial; de por sí, ellas no son un elemento de sospecha y han sido reconocidas por todas las legislaciones del mundo.

Por lo tanto, creemos que el cambio de denominación sería innecesario y desearíamos poder mantener el nombre de zonas francas, reconociendo así su importancia a nivel local e internacional.

Otro aspecto que se menciona para justificar los objetivos de estos cambios es un mayor control a las zonas francas y la transparencia que implicaría la introducción de ciertos instrumentos en esta reforma de la ley. Entendemos -y es un hecho real- que hoy los usuarios de zonas francas son las sociedades uruguayas más controladas. ¿Por qué? Por ejemplo, se les exige revisión limitada o auditoría a cualquier nivel; es decir, partimos de una revisión limitada de sus estados anuales. En la normativa de plaza del territorio no franco hay un primer escalón donde las empresas no tienen que presentar ningún tipo de revisión; en cambio, las de zona franca sí.

Por otro lado, debemos informar anualmente, de determinado nivel hacia arriba, todas las transacciones que realizamos con plaza, dando cuenta de la empresa, la factura, los montos y los proveedores que tenemos de plaza hacia las zonas francas. Los explotadores tiene la obligación de hacer auditorías anuales de todos los productos que tienen almacenados en sus propias zonas francas. La Dirección General Impositiva permanentemente hace auditorías de inventarios y de estados.

Reconocemos que el control es bueno y que hay que llevarlo adelante, pero no estamos de acuerdo en que se nos diga que no hay transparencia o que se necesitan más controles; pensamos que los controles son más que suficientes, y si bien se pueden seguir agregando, estamos controlados.

En lo que tiene que ver con el cambio de nombre, creemos que se puede producir una imagen negativa. En ese sentido, les vamos a hacer llegar dos informes -uno del doctor Didier Opertti y otro del doctor Pablo Gonzalo Bianchi- uno relacionado a los convenios internacionales, los convenios de información y los de *tax credit,* y el otro sobre temas aduaneros, para que tengan idea de las posibles consecuencias de un cambio de denominación.

Estos puntos son importantes, pero también reconocemos que dentro del texto que se ha presentado hay elementos positivos que ayudan a mejorar la actividad de las zonas francas, como el incremento del porcentaje de extranjeros del 25% al 50%. Hoy en día están llegando al Uruguay empresas con la totalidad de su personal -se trasladan de países vecinos- y como no cumplirían con las normas del 25%, no se les podría dar cabida. Creo que se está flexibilizando en un sentido positivo.

Además, las normas que se están proponiendo aclaran una serie de aspectos de actividades comerciales en cuanto a tránsitos internacionales que no ingresen al Uruguay; se trata de operaciones lícitas, pero ahora quedaría específicamente aclarado y eso le viene muy bien a la transparencia del sistema.

También tenemos algunos puntos que nos preocupan, pero hay sobre todo dos, que yo no voy a desarrollar porque son extremadamente técnicos y tenemos especialistas para esos temas. El primero de ellos refiere al artículo 7º, que menciona el régimen de Precios de Transferencia aplicado a los usuarios de zonas francas y las condiciones que se exigen para la autorización de un contrato de usuario, tanto directo o indirecto. Entendemos que este artículo puede afectar el desarrollo de la actividad porque está variando un principio, que existe desde la vigencia de la Ley de Zonas Francas Nº 15.921, en el sentido de que los usuarios de zonas francas no están gravados con impuestos creados, ni a crearse. Como consecuencia de este artículo se va a crear un impuesto que va a afectar esa imagen de respeto a la norma, de estabilidad jurídica, y no olvidemos que Uruguay atrae inversiones a través de la seriedad del mantenimiento de los beneficios que otorga mediante sus leyes o contratos.

Creemos que ese artículo es importante, y la Cámara de Zonas Francas le encuentra inconvenientes a la redacción. Entendemos que hay que modificar el texto, aunque pensamos lo ideal sería eliminarlo. Tenemos una propuesta para hacer a los integrantes de la Comisión a los efectos de mitigar el posible temor -lo vemos desde el punto de vista fiscal- por algunos compromisos asumidos

con organismos internacionales: no se gravaría al usuario, sino que se lo haría responsable solidario con respecto a la empresa de plaza, que paga el IRAE y que sí está sometida al régimen de precios de transferencia desde hace unos cuantos años. De todos modos, la exposición más detallada la hará la contadora Sartori.

Respecto a los puntos y requerimientos del contrato, debemos decir que si bien hoy rigen por decreto -y el propio Ministro manifestó en la Comisión que de esa manera tratan de darle base legal- están afectando desarrollos en zona franca. Establecer exigencias de plazo invalida la libertad que tienen las partes de contratar. El plazo es un elemento del precio, porque no es lo mismo un contrato a tres años que uno a cinco o a diez. Los operadores y usuarios de zonas francas buscamos contratos a largo plazo porque eso nos da estabilidad; acá estamos con contratos de mediano y corto plazo, lo que no da estabilidad a las zonas francas. Es más, si uno trabaja con clientes internacionales, para los que cambiar una estrategia logística o una estrategia de organización lleva años y es una decisión de gran riesgo, es imposible convencerlos con contratos de cinco años. Por tanto, tenemos problemas con los plazos, porque entendemos que tiene que haber libertad, y también con las condiciones de empleo e inversión.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿En qué artículo se hace referencia al plazo?

SEÑOR CARRIQUIRY.- En el artículo 26, párrafo tercero.

En la actualidad también hemos tenido problemas con las exigencias de mano de obra e inversión que se le adjudican al usuario indirecto; por tanto, se desconoce el efecto de la tercerización: operadores logísticos que brinden servicios integrales donde, en general, sus clientes internacionales no tienen personal y no hacen inversiones porque las realiza el usuario directo, y esa es una modalidad mundial. Si a las empresas se las obliga a invertir, muchas no vendrían; no es que se deje de invertir, porque el que invierte es el operador, el usuario directo, que es el que tiene personal. Entonces, el país se beneficia igual. Creo que no hay que discriminar entre los conceptos de usuario directo e indirecto en cuanto a inversiones y mano de obra.

Mi exposición fue un pantallazo sobre los dos temas; ahora los asesores podrán explicar con mayor claridad estos conceptos.

Muchas gracias.

SEÑORA SARTORI.- Voy a procurar no repetir muchos de los aspectos señalados por el contador Carriquiry, que representan la opinión de la Cámara. Simplemente quiero señalar cuáles son los inconvenientes o perjuicios que se desprenden de la redacción actual del artículo 7º del proyecto de ley referido a la aplicación de normas de precios de transferencia a los usuarios de zona franca.

En primer lugar, si bien la opinión técnica de la Cámara es que no aplica o no deberían aplicar estas normas a los contratos vigentes, en línea con el espíritu de la ley -que figura claramente en el artículo 3º- de no alterar los beneficios ni las condiciones en las cuales los actuales usuarios pactan con el explotador en el marco de la concesión que este tiene con el Estado, entendemos -así se reconoció el día lunes por parte del Ministro y del doctor Álvarez, integrante de la Cartera- que al menos admite un conflicto de interpretación, es decir, si una norma más específica puede primar sobre otra más general, como es la del artículo 3º. Entendemos que en tanto podría vulnerar para los actuales usuarios la exoneración consagrada en el artículo 19 actual -que es recogida *in totum* por el proyecto- en caso de que alguien sostuviera esa interpretación -el doctor Álvarez reconoce que la Justicia podría interpretar; en fin, estamos en materia de temas que podrían ser discutibles- ello podría implicar la responsabilidad del Estado por daños y perjuicios.

En cuanto a este tema, la Cámara no va a abundar en esta exposición sino que va a proporcionar el informe preparado por el doctor Leonardo Costa. Como en este caso es posible esa doble interpretación, si primara la tesis -que no compartimos- de la aplicación del artículo 7º a los actuales contratos de usuarios de zona franca, el Estado podría estar incurriendo en responsabilidad por daños y perjuicios. Entendemos que modificar un régimen como este, que tal como señalaba el contador -también lo dijo el Ministro el día lunes- ha sido muy importante y relevante para la atracción

de nuevas inversiones al país -hay ejemplos que no vale la pena volver a citar porque son de público conocimiento- le puede quitar al Uruguay y a los promotores de zonas francas un argumento de certeza jurídica en el caso de los nuevos contratos. ¿Por qué? Hasta ahora se consagra una exoneración general de impuestos y se establecen controles como los citados por el contador; se presenta el plan de negocios, que es analizado en profundidad por los funcionarios del Área Zonas Francas, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, y en tanto se ajuste a las disposiciones de la ley, el contrato es aprobado y se garantiza la exoneración. Si hay una situación patológica, esta hoy ya es contemplada y controlada por las normas vigentes, porque las actuales normas del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas prevén que aún en ausencia de vinculación, incluso para partes independientes, hay una presunción de que las condiciones de las transacciones entre ellas no cumplen con las normas de precios de transferencia o las condiciones de mercado por las que se pactaron las transacciones. Entonces, hoy ya hay un control en la materia. La Dirección General Impositiva -que es el organismo de contralor- tiene totales facultades para controlar a esos sujetos pasivos del IRAE, sobre los que tiene potestad tributaria porque no están exonerados de impuestos. Por lo tanto, esta sería una carga adicional para el usuario y, además, pone en duda el mantenimiento de esa exoneración tributaria en previsión de que se actúe en violación de la ley o de los principios de prácticas normales de mercado.

Pensamos que no es saludable legislar en función de una patología. Sí creemos que hay que tenerlas en cuenta -es más: ya son tenidas en cuenta hoy- y para eso se dan amplias facultades de contralor al Estado. Si se decide mantener el artículo para el caso de que se detecte un incumplimiento, un apartamiento en la fijación de los precios que pudiera lesionar el interés general, la potestad tributaria y la posibilidad de recaudar los tributos a los que está obligado el sujeto pasivo del Impuesto a la Renta -como decía el Presidente Carriquiry, no se trata de una crítica- al menos habría que modificar la redacción. Como el inciso segundo ya reconoce hoy que estamos hablando de los casos en que las operaciones del sujeto pasivo del IRAE no cumplieran algunas de las disposiciones, que no se cobre o no se vaya a gravar al usuario levantando su exoneración, sino que, por ejemplo, se establezca una responsabilidad solidaria o subsidiaria en carácter de garante. Es decir, si existen dudas respecto a la posibilidad de poder cobrar un tributo del que es obligado el sujeto pasivo del Impuesto a la Renta, o si el usuario fuera vinculado y, además, se prueba o hay indicios de que hay una intervención suya -que es una parte vinculada- en la fijación de precios, o ha incurrido en algún abuso de las normas en vigor, que eventualmente se lo haga garante de la obligación del sujeto pasivo del IRAE, pero no que se esté atentando contra su exoneración. Como señalaba correctamente el contador Carriquiry, en el contexto internacional es un instrumento muy relevante para el inversor que haya una exoneración que, en la medida en que se cumpla con determinadas condiciones, se mantiene a lo largo del tiempo.

En la misma línea que señalaba el señor Presidente, pensamos que no es conveniente imponer más controles que los actuales, porque hoy ya existe para la contraparte la obligación de probar que esos valores cumplen las normas de precios de transferencia. ¿Por qué el usuario debería duplicar esa carga y volver a analizar lo que ya analizó en cabeza del sujeto pasivo del IRAE? En una de sus últimas declaraciones, el señor Ministro Lorenzo decía que en aras de la transparencia y de los compromisos asumidos -entiendo que, eventualmente, alude a los fiscos extranjeros- como es de público conocimiento, desde el año 2009 nuestro país tiene una activa participación en la suscripción tanto de convenios para evitar la doble imposición, con cláusulas de intercambio de información, como de acuerdos de intercambio de información que, además, incluyen a los socios relevantes. Un ejemplo es el que Uruguay tiene vigente con Argentina desde el 7 de enero de 2013 y el ya celebrado con Brasil. Entendemos que esos convenios ya permiten que la transparencia que hoy existe en materia local -auditorías, revisión limitada, declaraciones juradas y amplias potestades para la DGI- se amplíe y el fisco extranjero podría requerir al uruguayo, en ejercicio de las potestades convenidas en esos acuerdos internacionales, cualquier tipo de información de un contribuyente del IRAE gravado o de uno que gozara de alguna exoneración.

Ese es el motivo por el que tenemos esos matices que comentamos respecto a la actual redacción del artículo 7º, sin perjuicio de que, como señalamos, entendemos que se puede ofrecer alguna garantía adicional al Estado respecto de la que hoy existe. No estamos cerrados a proporcionar mayores garantías para nuestro Estado de recaudar los tributos sobre los cuales tiene potestad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con la deferencia del resto de la Comisión, me permito señalar que el artículo 7º -quizás con una redacción distinta- da certeza, porque hoy la discrecionalidad de la DGI es inmensa.

De pronto habría que trabajar más su texto, de modo que permita dar la mayor certeza posible porque la DGI ya ha hecho actuaciones.

SEÑOR CARRIQUIRY.- Tiene derecho a hacerlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me refiero a que el objetivo del Gobierno es dar la mayor certeza posible para que esa discrecionalidad esté acotada. De pronto, reitero, no es esta la redacción más adecuada, pero hay que mantener el artículo 7º pues, en caso contrario, la DGI tiene amplísima discrecionalidad que habría que acotar. Tal vez podríamos tomar una redacción de ustedes o llegar a una que se acuerde, porque vuelvo a reiterar que acotar esa discrecionalidad -no estoy abriendo opinión sobre el fondo- es ir en buen rumbo.

SEÑOR CARRIQUIRY.- Independientemente de poder mejorar la redacción del artículo, quiero destacar que se señalaron dos elementos importantes. Uno de ellos es que exista vinculación. A nivel internacional, el régimen de precios de transferencia siempre se basa en que haya vinculación; no tiene sentido que exista una maniobra sobre dos empresas que no tengan vinculación, que no tengan intereses ni administraciones comunes. Entonces, un aspecto que se señaló es la necesidad de que exista vinculación. El otro -que también es fundamental- es que no se modifique y se grave al usuario; se puede buscar la penalidad solidaria, pero sin romper la regla de oro de la exoneración impositiva. El castigo es igual.

SEÑOR ABREU.- La novedad aquí -a efectos de profundizar en el tema- es la instalación de los precios de referencia en zonas francas uruguayas, que están ubicadas en Uruguay. Aquí hay un sistema tributario -que sabemos cómo funciona- en el que la DGI también tiene competencias, y hay exoneraciones por ley que son características de la zona franca.

Con respecto al artículo 7º, quiero saber cómo ven los invitados la alteración del régimen vigente, dado que en supuestos de precios de transferencia, el usuario directo o indirecto de zona franca podría ser sujeto pasivo no exonerado del IRAE, debiendo tributar en Uruguay por tal concepto. Es decir que ese artículo está vinculado, exclusivamente, a la relación de las zonas francas con Uruguay. Y como está vinculado con Uruguay, es una transferencia casi automática del sistema internacional, que funciona con precios de referencia, para evitar que empresas vinculadas o con determinadas administraciones puedan alterar los precios con el fin de evadir impuestos o, por lo menos, de tributar menos mediante la fijación ficticia de precios, alejándose de lo que es el mercado de competencia libre sin ningún tipo de restricciones, como dice la definición del precio de referencia a nivel internacional.

Además de tratarse de una novedad, más allá de los controles que tienen las zonas francas, creo que es un tema importantísimo, sobre todo porque la aplicación de esta normativa es exclusivamente a las zonas francas que están en Uruguay. En consecuencia, aparte de las inquietudes impositivas o de carácter tributario existentes, esto puede afectar notoriamente el régimen de zonas francas.

Me pregunto, entonces, cuál es el grado de afectación que pueda tener, en primer lugar, sobre los incentivos a las inversiones; en segundo término, sobre la seguridad jurídica de los que son usuarios de las zonas francas, y en tercer lugar, la interpretación jurídica de cuáles son las fragilidades legales de este régimen que puedan afectar, por un lado, los derechos personales legítimos y directos, y por otro, a las zonas francas como institución que tiene una franquicia especial por disposición de la ley.

SEÑOR LICIO.- Muchas gracias por recibirnos y darnos la oportunidad de aclarar algunos conceptos.

Me gustaría profundizar un poco en el concepto de precios de transferencia porque no sé si todos quienes hoy estamos aquí entienden de qué se trata -supongo que sí- ya que es un tema bastante técnico.

El régimen de precios de transferencia es un sistema que existe a nivel internacional -prácticamente, en la gran mayoría de los países desarrollados y no desarrollados del mundo- que

pretende impedir que se trasladen utilidades de un país a otro, o que las grandes multinacionales se concentren en lugares donde hay baja tributación en perjuicio de los fiscos de otros países. Entonces, la mayoría de los países tiene una legislación que trata de impedir esa manipulación de los precios. Uruguay no es la excepción a ello, ya que en el año 2007, con bastante tino, en la reforma tributaria se introdujo una normativa en ese sentido a fin de impedir que el fisco uruguayo se viera perjudicado por traslación de rentas, que correspondían ser tributadas en nuestro país, hacia otros fiscos donde se tributara menos.

Ese es el régimen del precio de transferencia que ya está vigente, que opera en nuestro país para todos los contribuyentes respecto de las operaciones internacionales que realicen de importaciones o exportaciones de bienes o servicios respecto de todo el mundo, y para los usuarios que están instalados en Uruguay también respecto de operaciones que hacen con zona franca. Pero, por si fuera poco, además de todos los controles que ya mencionaron otros expositores y también el Ministro en su alocución, lo curioso es que para las operaciones que hacen los contribuyentes uruguayos con zona franca no importa si es vinculado o no. En realidad, en el mundo solamente se corrigen los precios cuando uno está operando con una empresa vinculada, porque se supone que si yo estoy operando, por ejemplo, con mi primo hermano, puedo llegar a tener alguna intención de trasladar rentas de un lado para otro; en cambio, cuando se trata de un tercero, no le voy a regalar renta. Esa es una cuestión lógica de comercio. Por eso las regulaciones de precios de transferencia aplican entre empresas vinculadas.

En cuanto a la zona franca, además de todos los controles que tiene, desde el inicio de la legislación de precios de transferencia, sufre una discriminación, porque no interesa ni se analiza si la empresa uruguaya -contribuyente de todos los impuestos- que opere con zona franca está vinculada o no. Por el sólo hecho de estar operando con zona franca se presume que hay vinculación y se obliga al contribuyente de IRAE de nuestro país a aplicar el régimen de precios de transferencia. Esto ya representa una carga muy importante, y lo quiero explicar bien para que los señores Senadores comprendan el impacto que puede llegar a tener el artículo 7º, que no es menor en términos de costos para los usuarios. Ese costo ya lo asume el importador uruguayo, y hay que tener en claro que ese mismo importador puede tener la opción de importar de China, de Japón, de las zonas especiales de China -que también son zonas francas- de las zonas francas de Hong Kong, de las zonas francas de Panamá o de cualquier otra zona franca del mundo, y aplicar normas de precios de transferencia solamente si es vinculada. Pero si importa de una zona franca de Uruguay, como la discriminamos respecto de otras zonas francas del mundo y no tenemos en consideración si es vinculada o no, siempre se le va a aplicar el régimen de precios de transferencia. Eso sucede hoy y de alguna manera ya está asumido por el mercado, el que tiene la obligación de aplicar las normas de precios de transferencia. Ahora bien, con esta nueva ley se impone también la carga de aplicar las normas de precios de transferencia a la contraparte en zona franca, o sea, al usuario que le vende al territorio nacional, generando de esta manera un doble control -que muchas veces se superpondrá- y, por ende, un doble costo, no sólo al importador sino al usuario, perjudicando el comercio entre las zonas francas y el Uruguay. No olvidemos que la zona franca es un gran ómnibus en el que pasan millones de mercaderías y servicios que de repente nunca hubieran podido estar en nuestro país por la dimensión de nuestra economía. En realidad, pasan por ahí porque van a destinos de mercados muchos más grandes en la región y nosotros tenemos la oportunidad de bajar esas mercaderías en zona franca, importarlas a nuestro territorio y beneficiar a nuestros consumidores y a todo el pueblo nacional con mejores costos que si no existiera la zona franca. Entonces, de alguna manera estamos trancando el comercio o poniendo una traba adicional a todos los controles que ya tiene, al comercio entre la zona franca y el territorio nacional, empobreciendo nuestro comercio, por la presunción de que haya algún usuario que se pueda hacer el vivo y hacer alguna operación con el territorio nacional con una empresa controlada. Pero como bien dijo el señor Presidente de la Comisión, la DGI ha hecho decenas de inspecciones y ha logrado recaudar lo que tenía que ser recaudado.

No me parece que sea correcto el razonamiento de que paguen justos por pecadores y crear una ley que establezca que todos los usuarios de zonas francas tienen que aplicar el régimen de precios de transferencia porque hay cuatro o cinco vivos que están perjudicando al país o al régimen. No; ataquemos a los cuatro o cinco vivos, matemos el problema de raíz, porque además de las multas y las potestades que tiene la DGI, tenemos las multas que están establecidas en la Ley de Zonas Francas anterior y en la nueva. Es decir que hay multas que se pueden aplicar al usuario que se aparta del régimen; en muchos de los casos que el señor Presidente mencionó, en los que había actuado la DGI, claramente el Área Zonas Francas podría haber aplicado el régimen de penalidades de la Ley de Zonas Francas, además de los tributos que la propia DGI pudiera llegar a determinar. Nosotros, como

Cámara, estamos totalmente a favor de que no haya ningún tipo de esta patología; no queremos patologías; no defendemos a los usuarios patológicos, o a los que perjudican o perforan el sistema tributario nacional; no queremos eso. Desde hace años estamos comprometidos con el Área Zonas Francas para eliminar, por ejemplo, las empresas de papel. Esto es lo último que queremos como Cámara porque perjudica la imagen del régimen y, por lo tanto, a todos los que hoy están invirtiendo dinero en las zonas francas. Queremos un instrumento sólido, transparente y limpio, pero la realidad es que para eso no necesitamos matar un mosquito de un cañonazo y exigir el régimen de precios de transferencia para todos los usuarios; podemos hacerlo exigiéndolo solamente a quienes estén vinculados, o directamente no exigirlo, porque se aplica el régimen de precios de transferencia al exportador. Y si en algún momento se detecta una mala administración o alguna situación patológica, que el usuario de zona franca sea responsable solidario con el importador de la maniobra que se haya hecho, pero no generemos esta carga a todos los usuarios.

Ahora me voy a referir a cuál es la carga de la que estamos hablando. Los estudios de precios de transferencia se contratan con firmas -y aclaro que esto va contra mis intereses como consultor, porque mi firma hace estudios de precios de transferencia para muchos clientes, de los que están en Uruguay- y si se les impone esa carga a los usuarios, van a tener que hacer frente a importantes costos. ¿Por qué? Porque esas firmas tendrán que analizar bases de datos internacionales -que se compran a nivel internacional y se mantienen- para encontrar productos comparables. Por ejemplo, si voy a importar a Uruguay un sobrecito de azúcar, tengo que encontrar los comparables en situaciones similares en todo el mundo y hacer el estudio de cuánto tendría que valer en un determinado rango, para luego decirle al usuario que, en realidad, tendría que venderlo entre tal y cual rango de valor, porque si lo vende a mayor precio, se le gravará la diferencia, mientras que si el precio es menor, no. Para determinar el precio al cual el usuario tiene que vender este sobrecito de azúcar, tiene que pagar honorarios. Eso representa un gasto, una imposición administrativa y una burocracia adicional que le estamos exigiendo al usuario, que no la tiene ningún otro en el territorio nacional, porque estaría operando con una no vinculada, con lo que se vuelve a discriminar a los usuarios. Una vez más repito -y esto no es menos importante- que esa carga ya la tiene el importador. Entonces, ¿para qué la duplicamos?

Pido disculpas si me excedí. Quedo a las órdenes para responder las consultas que deseen formular los señores Senadores.

SEÑOR CARRIQUIRI.- Reafirmando todos los conceptos vertidos por el contador Licio, quiero recordar que el mercado uruguayo es chico. Las zonas francas uruguayas y las inversiones que se han realizado -que son importantes- no fueron diseñadas, en la parte logística -y este es el tema que estamos tratando, a través del precio de transferencia- exclusivamente para almacenar mercaderías. Para eso existen otros instrumentos muchísimo más baratos, como pueden ser los depósitos fiscales, a fin de resguardar mercaderías, mantenerlas y mejorar sus cajas.

Las zonas francas, a nivel logístico, tienen una visión regional, porque de lo contrario no existirían. Precisamente, ese centro de distribución regional no existiría si no tuviéramos el régimen de zonas francas. Pero también a las empresas internacionales les interesa un mercado que, en el promedio del total de la mercadería que hay en zonas francas, alrededor del 12% o 15% tiene como destino el Uruguay. Por lo tanto, no se trata de algo despreciable. Por otra parte, a ninguna empresa internacional le puede interesar tener dos logísticas, porque si imponemos precios de transferencia para Uruguay, complicando y encareciendo la operación, podrían abastecer al país desde el origen, sin tener que someterse a todas estas restricciones. Pero los clientes prefieren tener una sola logística y el Uruguay se beneficia, como decía el contador Licio, del abaratamiento de costos al tener mercaderías en zonas francas, muchas veces sin tener límites mínimos de compra que encarezcan las operaciones desde el punto de vista financiero.

Por lo tanto, el tener este sistema de precios de transferencia puede llevar a que ciertas empresas dejen de operar para Uruguay y para la región. Ya se está dando que, en virtud de que se aplica desde 2007 el precio de transferencia a los tributantes del IRAE en plaza, hay empresas de plaza que buscan comprar directamente en vez de hacerlo desde zona franca porque así evitan el sistema de precios de transferencia. En definitiva, no se generan beneficios, sino perjuicios para el sistema logístico de las zonas francas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece que de todos modos vamos a tener que analizar más el artículo 7º.

SEÑOR ABREU.- Simplemente, como se va a trabajar sobre este tema, quiero llamar la atención sobre tres aspectos.

En primer término, la aplicación del artículo 7º se estaría haciendo sobre los contratos ya vigentes.

(Dialogados.)

-El tema de la seguridad jurídica es muy importante porque a veces no se maneja con precisión la retroactividad de las leyes y siempre se termina en lo que son las responsabilidades por acto legislativo, como es el caso que se puede advertir en estas circunstancias.

En segundo lugar, es importante que las autoridades de zonas francas puedan hacer hincapié o reflexionar sobre el impacto que pueda tener sobre las inversiones un régimen de esta naturaleza, por supuesto, más allá de los costos.

En tercer término, a la luz de los tratados de inversión que el Uruguay ha celebrado, me pregunto si esto no significa generar una alteración o modificación en dichos tratados que pudiera afectar, incluso, la relación de Uruguay con los Estados con los que los ha celebrado. Esa pregunta es la que hago con respecto al artículo 7º, para que quede constancia de la preocupación que tenemos, porque yo veo que este es un tema absolutamente crucial en virtud de que, desde nuestro punto de vista, es preciso saber qué regulación comercial existe entre zonas francas y el mercado uruguayo, ya que siendo un elemento adicional, esto puede actuar como un desestímulo al comercio interno, con los efectos negativos que eso puede generar en nuestro mercado doméstico.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia sugiere que nuestros invitados finalicen su exposición -más allá de que contesten al señor Senador Abreu- para luego dar paso a las preguntas de los señores Senadores.

SEÑOR GARDERES.- Buenos días a todos. Gracias por habernos recibido.

Voy a referirme específicamente al tercer párrafo del artículo 26 del proyecto de ley, a través del cual se comete al Poder Ejecutivo la fijación de los plazos máximos de los contratos de usuarios y que también prohíbe las prórrogas automáticas.

Creo que aquí es ilustrativo señalar que la Ley Nº 15.921 -la ley vigente- no estableció ningún plazo para los contratos de usuario, dejando el régimen en total libre contratación y autonomía de la voluntad de las partes. Ese régimen contractual -que innovó respecto a las anteriores Leyes de Zonas Francas- es uno de los pilares del éxito del régimen de zonas francas: se adquiere la calidad de usuario por contrato; lo dice expresamente la norma.

Si mal no recuerdo, hasta el año 2010 no había ninguna actividad reglamentaria por parte del Estado, en vía reglamentaria, que fijara plazos a los contratos de usuario, entre otras cosas porque la ley no lo hacía; y si la ley no lo hace, el poder administrador no puede hacerlo porque estaría violando el principio de legalidad.

En el año 2010 se dicta el Decreto Nº 344/2010 -el Ministro no lo mencionó expresamente, pero en cierta medida estaba hablando de él- por el cual se fijan plazos máximos a los contratos de usuario. De esta forma se vulneran los principios de libertad y de autonomía. Ya no son más las partes -explotador y usuario, o usuario con usuario- las que fijan el plazo del contrato, sino que hay un tercero -el Estado- que establece que el plazo tiene que, como máximo, ser tal. Esto le quita estabilidad y credibilidad jurídica al régimen de zonas francas.

Este decreto ha sido impugnado -el Ministro mencionó que había algunos contenciosos- por medio de recursos administrativos, al igual que decretos posteriores y resoluciones de la Administración, que fueron un desarrollo de este decreto y que lo complementaron. Hoy en día hay un expediente que está en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a estudio de los Ministros, para

dictar sentencia, y que va a resolver si el Estado podía fijar plazos a los contratos o si eso implicaba violar el principio de legalidad. Digo esto porque ahora -independientemente de lo que resuelva el Tribunal de lo Contencioso Administrativo- en este proyecto de ley, se establece que se comete al Poder Ejecutivo la fijación de los plazos. Incluso, se va más allá porque ni siquiera hay plazos, sino que se va a estar a lo que diga el Poder Ejecutivo en base, no a arbitrariedad, por supuesto, pero sí a discrecionalidad.

Nosotros entendemos que eso implica perder, además, una de las garantías fundamentales del régimen, que es el principio de legalidad. El Poder Ejecutivo puede cambiar, las Administraciones cambian, y mientras que hoy el criterio administrativo puede ser que el plazo sea de equis cantidad de años, para otro puede ser diferente. Entonces, entramos en un régimen de inseguridad jurídica para el inversor, puesto que no puede planificar porque no va a saber qué plazo le pueden dar; tendrá que hacer toda una presentación para averiguarlo. Entendemos que eso viola la garantía de seguridad. Pero, además, el señor Ministro, y sobre todo el doctor Álvarez -de quien tengo un gran concepto- dijeron aquí que, en realidad, hay que entender -posición que no compartimos, por supuesto- que el régimen de zonas francas es excepcional y que en él no funciona el principio de autonomía ni de libertad contractual. Eso lo fundamenta, básicamente, en el hecho de que el contrato tiene que ser aprobado, cuando hay muchas solemnidades similares y no por esa razón el contrato cambia.

A nivel nacional, la doctrina más recibida -como el profesor Durán Martínez y la ex-Decana de la Facultad de Derecho, escribana Gnazzo- e inclusive alguna sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que ha abordado el tema en otros juicios y que ha anulado actos de esta Administración por violación del principio de libertad, coinciden en que en el régimen de zonas francas hay libertad y autonomía contractual, que rige el principio de libertad y que, por lo tanto, no pueden fijarse límites ni lesionar derechos si no se establece por ley. Eso es fundamental para nosotros y este proyecto de ley, en la medida en que le comete al Poder Ejecutivo la fijación de los plazos, está dejando en sus manos la determinación de un elemento fundamental en un contrato de tracto sucesivo. No estamos hablando de una compraventa que se ejecuta, sino que se va ejecutando en el tiempo y por eso es que las partes que van a hacer el negocio son, evidentemente, las que pueden opinar si el plazo está bien o no.

Para terminar, simplemente quiero decir que la exoneración de impuestos la establece la ley, pero para acceder a ella hay que tener un contrato, que es el contrato de usuario. Ese contrato lo firman las partes; no es un contrato administrativo, sino de Derecho Privado, y tiene que ser aprobado por la Administración. Entonces, si le cometemos al Poder Ejecutivo la facultad de fijar el plazo del contrato, indirecta e implícitamente le estamos asignando la potestad de regular la exoneración fiscal, porque si la otorga por equis plazo, va a ser nada más que por ese plazo, si aprueba el contrato. En consecuencia, en cierta medida sería el Poder Ejecutivo y no la ley el que estaría regulando las exoneraciones fiscales y eso, evidentemente, no lo compartimos porque es un principio angular que la ley es la encargada de establecer las exoneraciones fiscales.

Redondeando esta primera intervención y, por supuesto, quedando a las órdenes de los señores Senadores, entendemos que no debe vulnerarse el principio de libertad contractual y que ese aspecto debe dejarse en manos de las partes. Podríamos buscar alguna otra redacción para el artículo 7º que contemple la otra posición, pero que también garantice a las partes que sean ellas las que fijen el contrato, quizás dándole al Poder Ejecutivo la posibilidad de que, por resolución fundada, pueda oponerse en los casos en que lo considere pertinente pero, reitero, manteniendo la libertad de las partes, que es un elemento fundamental en un régimen contractual. Cuando los clientes vienen al Uruguay, preguntan por el tema y se tranquilizan cuando ven que esto es un contrato, porque son ellos los que lo regulan; pero eso no sería así si el plazo lo va a fijar el Poder Ejecutivo.

Además, este artículo prohíbe la prórroga automática, y tampoco entendemos por qué se le tiene miedo a este elemento. Si las partes fijan el plazo, también pueden decidir prorrogarlo y, sin embargo, esto también se prohíbe. A nuestro juicio, este es otro elemento que cercena la libertad contractual que, en lo personal, considero que es una de las bases del éxito de la Ley Nº 15.921.

SEÑOR AMORÍN.- Por supuesto que me sumo a la bienvenida a la delegación.

Me parece que las exposiciones han sido muy claras. El recuerdo que tengo de lo que expuso el lunes el Ministro es que fundamentaba este tema de los plazos -que me parece muy importante- diciendo que tenemos que dar cierto plazo para que el negocio sea bueno para el país. En la medida en que esta gente tiene una exoneración especialísima, debe decirnos por cuánto tiempo estarán para saber cuál va a ser la inversión, cuántas personas moverán y si le damos o no la autorización. Y la prórroga no es automática porque nosotros queremos que a los seis meses, tres años o cinco años -no sé cuánto tiempo va a ser- vengan de vuelta y nos tengan que decir cuánto más van a invertir y qué van a hacer, para así poder decidir si les damos nuevamente la exoneración.

Me parece que ese era el argumento del Ministerio y me gustaría saber qué dificultades presenta para ustedes, qué daño puede hacer ese tipo de postura al régimen de zonas francas y por qué, en realidad, es mucho mejor -porque me da la impresión de que eso es lo que piensan nuestros visitantes- que la situación siga tal cual está.

Era esa la pregunta que quería formular, señor Presidente.

SEÑOR ABREU.- Este artículo 26 tiene, obviamente, una interpretación y un alcance jurídicos muy importantes porque existiendo un contrato actual, el régimen de hoy es la prórroga automática, es decir que naturalmente se acepta que la prórroga pueda ser automática; ahora se dice que no. Cada vez que finalice un contrato, tienen que solicitar la autorización o prórroga -sea tanto un usuario directo o indirecto- a la Administración. En ese momento les solicitarán información que antes no se requería a quienes tenían un contrato vigente. El texto dice que las solicitudes de autorización o prórroga de contratos de usuario que se presenten a la Dirección General de Comercio deberán contener información sobre la empresa y el proyecto a realizar -plan de negocios- que permita evaluar su viabilidad económica y financiera y su contribución al cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 1º. Ya allí hay una alteración del contrato anterior -que tenía prórroga automática- por cuanto al que quiera prorrogar ese contrato se le pedirán determinados requisitos específicos que no estaban previstos.

Además -esto me preocupa- empieza a funcionar otra vez la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, ya que en lugar de ser una norma de carácter seguro, simplemente expresa que en aquellos casos en que por razones debidamente fundadas, tales como el monto de inversión en activos fijos, el empleo generado y el período de amortización de la inversión, puede habilitar la autorización de contratos por plazos mayores a los previstos en el régimen general. No me gusta la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en estos casos; quiero la mayor seguridad jurídica, que está en la prórroga del contrato automático, con el control adecuado en algunos temas, pero no variando en cada uno de los contratos las exigencias que puede tener el Poder Ejecutivo. A quien ya tenga un contrato, que funciona en forma normal, el Poder Ejecutivo bien podría decirle “A mí me gustaría que usted tuviera este tipo de rentabilidad, de inversión o de situación”, o además, que en lugar de diez empleados, tuviera quince.

Son todos aspectos que pueden darse cuando el Poder Ejecutivo, el Estado -por decirlo así- o una oficina burocrática comienza a administrar el interés del Estado con una discrecionalidad, que a veces puede terminar mal por la falta de diligencia o de profesionalidad de quien esté a cargo de la oficina, o por otros motivos que dejo con puntos suspensivos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia quiere hacer algunas preguntas.

En primer lugar, en el inciso tercero se dice que el Poder Ejecutivo establecerá los plazos máximos, con carácter general. Me da la sensación de que quiere decir que habrá una serie de plazos máximos establecidos por la reglamentación; de otra manera no se entendería que el cuarto inciso diga “El Poder ejecutivo podrá habilitar la autorización de contratos de usuario por plazos mayores a los previstos en el régimen general”. Por lo tanto, habrá un régimen general y después el Poder Ejecutivo estará autorizado a superar esos plazos.

De repente, trabajando, podemos ver la posibilidad de incluir algunos de estos aspectos en el régimen legal, pero naturalmente el inciso primero del artículo 26 que estamos modificando seguiría así en cuanto a que los contratos son inexistentes hasta que el Poder Ejecutivo los apruebe. Me parece que también se puede trabajar en ese aspecto, no desde la perspectiva de que no haya plazo alguno,

ni de que sea por vida, pero quizás algo que les pueda dar más certezas. Al respecto, consulto a los invitados si tienen algún estudio -salvo en el caso de las zonas francas que se dedican a una sola actividad, como el caso de las papeleras- de los plazos promedio de los contratos realizados con las zonas francas que tienen muchos clientes. Eso nos va a permitir ver cómo está la realidad y qué podemos trabajar para la ley.

SEÑOR MORELLI.- Quisiera hacer una pequeña salvedad.

En varias oportunidades se ha mencionado que esta norma se aplicaría incluso a los contratos ya vigentes, es decir, a aquellos que ya tienen previstas prórrogas automáticas. El señor Senador Amorín preguntó expresamente sobre esto a los representantes del Ministerio cuando concurrieron a la Comisión días pasados y el doctor Álvarez dijo que se han tutelado y previsto las debidas garantías para los que hoy tienen derechos adquiridos. En esa ocasión el señor Senador Amorín dijo que esta respuesta lo satisfacía plenamente y preguntó si esa era una opinión personal del doctor Álvarez o la posición del Ministerio. Ante esta pregunta, el doctor Álvarez -asesor del Ministerio que, además, era quien contestaba las preguntas que se estaban realizando- dijo que se tomaría el atrevimiento de responder acerca de si la posición era personal o del Ministerio y asumió que era la postura de la Cartera. Tengo entendido, entonces, que el Ministerio considera que no se aplicarían las normas que impiden las prórrogas automáticas a quienes tienen contratos vigentes porque, de lo contrario, se lesionarían derechos adquiridos.

SEÑOR DOVAT.- Hasta ahora estamos hablando de usuarios y no de explotadores, pero lo cierto es que a estos últimos se les están cambiando las reglas de juego, porque evidentemente hoy tenemos un mercado, pero mañana, eso que se está diciendo aquí de que habrá un nuevo régimen que no se aplicará a los viejos sino solo a los nuevos contratos, implicará que la oferta que tendrá el desarrollador para promover en el mercado se verá coartada por determinadas disposiciones que lo van a perjudicar. Evidentemente, el manejo de plazos y el propio criterio -vaya a saber cómo llegamos a una conclusión del artículo 7º- generan un cambio en las reglas de juego que ya estaban establecidas. Entonces, acá hay una colisión en lo siguiente. Se dice que, de aquí en más, la nueva ley será respetada por los nuevos contratos y que la vieja permitirá mantener las reglas de juego a los contratos anteriores. Sin embargo, para el desarrollador, ¿qué es nuevo y qué viejo? Para el usuario se puede hablar de nuevo y viejo, pero para el desarrollador hay un cambio. Por lo tanto, creo que debemos analizar esto y adelanto que no lo entiendo y no le encuentro una solución.

En el caso de Zonamérica, el 2040 será la fecha en que terminará la concesión y, eventualmente, en ese momento se dará una renovación. Pero hasta ese entonces, se van a administrar unos cuantos contratos de usuarios que llegan hasta el 2040; sabemos que estos mueren junto con la zona y nacerá -nosotros no estaremos aquí- otra cosa, que vaya a saber qué es. De todas formas, tenemos la responsabilidad de no dejar las cosas sin resolver para que en el futuro no nos tiren de las orejas o muevan nuestros huesitos en el cementerio.

Quiero dejar planteado este tema porque entiendo que cuando se cambia el régimen se genera una visión compleja. Soy de los pocos que estuvo en esta Comisión en los años 1987 y 1988, cuando todo esto era un sueño y no existía nada. Veintiséis años después, nuevamente estoy aquí, cuando se va a cambiar la ley, y decimos que casi todo está bien. Obviamente, las cosas están hechas por seres humanos, la historia cambia y siempre habrá cosas que cambiar y mejorar. Por mi parte, no me niego al cambio, pero si miramos cuáles son los elementos que dieron el éxito al sistema de zonas francas, advertiremos que uno de ellos fue el sistema contractual. Esto fue algo fundamental y una innovación extraordinaria, en primer lugar, que hubiera zonas francas privadas, puesto que el Estado no estaba en condiciones de invertir en infraestructura en estas zonas. En segundo término, se encontró la fórmula -que fue una innovación a nivel mundial, puesto que no existía- de crear el usuario indirecto, figura que luego fue copiada puesto que no existía en ninguna parte del mundo. Esto fue un gran dinamizador del sistema. El otro tema es el contrato, que resultó fundamental porque se basa en la libertad de las dos partes. Tampoco podemos olvidar las garantías que se daban, la seguridad jurídica, cuando se decía -o se dice- que el usuario está exonerado de todo tributo creado o a crearse. Cuando se hablaba de “a crearse”, se entendía que si se aprobaba algún impuesto no lo iba a alcanzar, pero si ahora se modifica la ley, obviamente se está generando una nueva situación y de alguna forma desmotivando al usuario.

Entiendo que antes de modificar ese artículo y los elementos primordiales del éxito del sistema, es fundamental analizar y estudiar qué consecuencias tiene. Estoy de acuerdo con el señor Senador Abreu cuando pregunta qué consecuencias va a tener este tipo de cambios en la inversión. Es muy difícil responder esa pregunta. Evidentemente, el plazo está directamente relacionado con la inversión. Si le doy un plazo de cinco años, no se va a instalar una industria, pero se supone que eso va a ser reglamentado por el Poder Ejecutivo o por alguna cabeza racional; sería ideal tenerlo en la ley y no en el decreto, porque las cosas cambian.

Mi intención era plantear a los señores Senadores un conjunto de ideas para que se den cuenta de lo complejo que es este tema y lo que implica meterse en una maquinaria, como la de la Ley de Zonas Francas, que está totalmente equilibrada. Ha pasado que caprichosamente se ha querido intervenir de parte del Área Zonas Francas, y se han presentado recursos que se han ganado infinidad de veces por interpretaciones o abusos en el uso de los decretos. Pero insisto en que el régimen otorga enormes garantías y que tanto el explotador como el usuario pueden recurrir con reclamos de carácter judicial y hemos visto que nuestros puntos de vista muchas veces han sido premiados con determinadas interpretaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que nos ha dado la razón.

SEÑOR PRESIDENTE.- No se trata de un premio, sino de una sentencia.

SEÑOR CARRIQUIRI.- Quiero hacer algunas precisiones sobre el plazo.

Cuando se dice que en la reglamentación el Poder Ejecutivo establecerá los plazos y condiciones, quiero señalar que las experiencias que hemos tenido no han sido buenas porque la casuística es tan grande que termina dependiendo del informante de turno para cada caso. ¿Por qué? Porque vinculan el plazo -según el decreto actual- fundamentalmente a la amortización de las inversiones; no aceptan dar a un contrato un plazo que vaya más allá de la amortización de las inversiones. Entonces ¿qué es lo que sucede? Cuando viene una empresa y terceriza la operación, no tiene inversión, y nos ha pasado que presentamos contratos en los cuales el usuario directo invirtió en construir un edificio de cinco mil metros cuadros, el usuario indirecto invirtió en las estanterías y autoelevadores; la amortización de la inversión del usuario indirecto se hacía en menos de dos años, mientras que para el usuario directo en dos años no amortizaba ni nada parecido. El criterio fue dar prioridad a la inversión y empleo de mano de obra del usuario indirecto y no del directo. ¿Cuáles son los riesgos? Cuando una empresa internacional invierte, no lo hace en miles y miles de metros, sino que empieza a probar el sistema desde chiquitito, primero con tres contenedores por año, después con cinco, y así se va desarrollando; ese es el desafío de nuestro país y el de los usuarios. Y si lo medimos por las cifras del inicio, va a dar que casi no tiene plazo. Si no se entiende esta flexibilidad, vamos a tener problemas. Por eso decimos que el plazo tiene que ser una relación contractual, porque en el contrato convenimos qué tiempo vamos a invertir en ese cliente, y muchas veces eso no se tiene en cuenta.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Tienen un promedio sobre los plazos?

SEÑOR GARDERES.- Quería terminar diciendo lo siguiente. En un contrato de usuario -muchas veces se asimila a un contrato de arrendamiento- hay dos elementos clave: precio y plazo, que son fijados por las partes. Si un tercero los fija, ya no es lo mismo.

En cuanto a la pregunta que hacía el señor Senador Amorín, y también el señor Senador Abreu, me atengo a lo que ha pasado: en 25 años en régimen de libertad contractual las zonas francas se han desarrollado sin que el Poder Ejecutivo -que ejerce controles- fijara los plazos de los contratos. Entonces, no veo el motivo para cambiar algo que ha funcionado bien, como el régimen de libertad contractual, mediante una especie de cuña administrativa en un aspecto fundamental como es el del plazo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero dejar sentado que no se dice que en cada caso el Poder Ejecutivo va a fijar el plazo, sino que va a ser un régimen general. En el inciso tercero se dice que se establecerán los plazos máximos.

SEÑOR GARDERES.- Sí, pero los plazos máximos igual se fijarían por reglamento, por decreto, por acto administrativo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tenemos la posibilidad de analizar si algunos de esos aspectos se pueden establecer por ley; hay que trabajar un poco más en el tema.

SEÑOR GARDERES.- A eso iba. ¿Qué es lo que pasa? Si el plazo es por decreto -y lo digo con todo respeto- estamos ante la inseguridad del poder administrador que no da la certeza de estabilidad que otorga la ley. En parte, ese es el fundamento para decir por qué preferimos la ley frente a la fijación por decreto, aunque no hay dudas de que se puede buscar una redacción alternativa.

SEÑOR MORELLI.- Quisiera trasladar a nuestros visitantes la opinión que nos dio el señor Ministro en su visita hace pocos días. Él nos dijo que el régimen de zonas francas prevé una serie de exoneraciones muy importantes y, refiriéndose a los plazos, estableció que esas exoneraciones podrán regir por 3, 5 o 10 años a criterio de la Administración, del Estado porque la concesión de esos beneficios fiscales no podrá quedar librada al criterio del usuario o del desarrollador. Expresó que no era razonable que quien determinara el tiempo por el que se daba una exoneración fuera un particular y no el Estado. Ese fue el argumento más importante que manejó el señor Ministro para decir que, en todos los casos, los plazos los debía determinar el Estado. Ante estas afirmaciones, me gustaría conocer la opinión de nuestros visitantes.

SEÑOR GARDERES.- Lo que dice el señor Senador, lo habíamos dicho nosotros en el sentido de que el Poder Ejecutivo va a determinar las exoneraciones cuando, en realidad, no es el Poder Ejecutivo quien las da, sino la ley. Por el principio de legalidad, no puede haber exoneración sin ley que la establezca. Lo que hace el Poder Ejecutivo por vía indirecta al fijar el plazo de los contratos es regular hasta cuándo el usuario podrá utilizar el régimen, pero entendemos que eso no es lo correcto. Creemos que lo correcto es que la ley fije la exoneración, pero si le permitimos al Poder Ejecutivo que fije los plazos de los contratos -debo decir que no comparto la posición del señor Ministro- le estamos dando la posibilidad de que, de acuerdo con la política económica del momento, regule la cantidad de exoneraciones. ¿Cómo? A través de los plazos. Eso es lo que nosotros vemos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Insisto en que el Poder Ejecutivo no regula el plazo, sino el plazo máximo. Por ejemplo, si se estableciera que es de cinco años, ustedes podrían hacer acuerdos por menos tiempo. Lo que se puede ver es si eso puede quedar establecido en la ley o no; si está en la ley, da más certezas, pero también lo hace más complejo de cambiar. Por eso hay que analizar distintas redacciones.

Por lo que entendimos, nuestros visitantes tienen problemas con respecto a los artículos 7º y 26. Por lo tanto, vamos a trabajar en la Comisión sobre el tema y, a su vez, recibiremos otras delegaciones.

SEÑOR CARRIQUIRY.- Les enviaremos un informe por escrito con la opinión de la Cámara y una propuesta de redacción para el artículo 7º. También les haremos llegar la información sobre el plazo promedio que tienen los contratos de usuarios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les aclaro que vamos a analizar todo el artículo 26 y no solo un numeral.

SEÑOR HEBER.- Se nos puede acercar una redacción alternativa con respecto al artículo 7º por parte de la delegación, pero no me parece muy claro que haya una alternativa en cuanto al artículo 26; ahí tenemos un problema.

Si me permite el señor Presidente, quisiera seguir reflexionando. Creo que ahí hay un tema sustancial sobre la definición de zonas francas y la libertad del desarrollador en cuanto al establecimiento de los plazos que entienda convenientes. Sería una suerte de intervención, y frente a esta situación tenemos un problema. Pienso que tenemos que guiarnos por el criterio de que lo que no está roto no hay que arreglarlo. Si hay algo que está funcionando bien, no hay que tocarlo. Entonces, me gustaría conocer las razones del Poder Ejecutivo. ¿Cuál es la desconfianza? ¿Ha funcionado mal? ¿Hubo irregularidades? ¿Se le escapa algo al Estado? ¿Es un tema que tiene que controlar el Estado?

¿Cuál es el inconveniente? ¿Cuál es la razón de este planteo? La delegación que nos visita nos ha dicho que está funcionando bien. Además, la libertad de contratar entre las partes ha sido uno de los elementos indispensables para desarrollar las zonas francas. ¿Para qué vamos a meter a un tercero, lo cual va a limitar algo que hasta ahora ha funcionado bien?

Sin perjuicio de que veo difícil encontrar una alternativa para el artículo 26, quisiera conocer la razón del Poder Ejecutivo para proponerlo. Uno puede entender el artículo 7º, y es bueno que se busque una redacción alternativa, pero no creo que eso sea posible con respecto al artículo 26. ¿Se cuestiona algún criterio referente a las zonas francas? Si es así, me gustaría conocerlo, de manera de ver si se comparte o no.

Era cuanto quería manifestar porque me parece importante para la discusión que luego tendremos entre los señores Senadores.

SEÑOR PRESIDENTE.- La versión taquigráfica de las palabras del señor Senador Heber va a ser enviada al Poder Ejecutivo.

SEÑOR ABREU.- Ya que la versión taquigráfica de las palabras del señor Senador Heber va a ser enviada al Poder Ejecutivo, quisiera agregar una constancia.

El artículo 26, aparte de los plazos, hace referencia a un tema muy importante. Aquí se mencionan los plazos máximos por tipo de actividad. ¿Quién fija los tipos de actividad? ¿Quién da la preferencia o la jerarquía del tipo de actividad? ¿El Poder Ejecutivo? Si la discrecionalidad queda en manos del Poder Ejecutivo, de acuerdo al tipo de actividad que le parece que se deba desarrollar, los plazos de los contratos quedarán en manos de quien interprete la importancia que tenga determina actividad. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo puede decir que le gustaría desarrollar la industria logística en lugar de la farmacéutica. En mi opinión, esa es una intervención inadecuada, por lo que transfiero mi preocupación para que se analice desde el punto de vista jurídico porque afecta los derechos adquiridos. Por ejemplo, en caso de un contrato con una prórroga automática, si ahora se debe requerir la autorización respectiva, su plazo estará determinado en función del criterio del Poder Ejecutivo por el tipo de actividad que entienda prioritaria. Entonces, ya ingresamos en un máximo de inseguridad jurídica en el ámbito administrativo.

Esa es la preocupación que también quiero trasladar al Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se hará.

Este es un proyecto de ley de muchos artículos. La Cámara de Zonas Francas del Uruguay representa a todo el sector y hay matices con respecto a dos artículos, por lo que sugiero trabajarlos y no generar una situación de politización en la que después todos quedemos atrapados en las palabras y estemos obligados a mantener nuestra trinchera, sin encontrar soluciones adecuadas, que sabemos nunca van a ser perfectas para todos.

Solo nos resta agradecer la presencia de los representantes de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay.

(Se retiran de Sala los representantes de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay.)

-Dese cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente:)

"Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay. Aprobación. Carpeta Nº 1328/2013."

-Se pasa a considerar el siguiente punto del Orden del Día: proyecto de ley por el que se establece el reintegro de impuestos al servicio de automóviles con taxímetro.

Es de orden comunicar una primera decisión: nosotros vamos a votar el proyecto de ley tal como está. La votación puede ser hoy o el jueves próximo, a pesar de que el Presidente no estará presente y será suplido por el Vicepresidente, señor Senador Amorín.

SEÑOR AMORÍN.- Preferiría que fuera el próximo jueves.

SEÑOR PRESIDENTE.- La consideración de este proyecto de ley figurará, entonces, como primer punto del Orden del Día del próximo jueves. Nuestra aspiración es que se vote tal como está. Si bien no vamos a aceptar las modificaciones solicitadas por el gremio de taxímetros, ellos insisten en que es mejor que lo votemos así, porque eso es mejor que no tener nada.

Reitero que en este tema ya tenemos posición tomada; se trata de recursos que no estamos dispuestos a ampliar ni a redistribuir. Hemos dado muchas vueltas sobre el tema y, si lo seguimos haciendo, no vamos a hacer una cosa ni la otra.

Luego de votar el tema -se supone que lo haremos el próximo jueves- recibiríamos en, forma separada, a representantes de la Zona Franca de Florida y de los trabajadores de esa zona franca.

(Apoyado.)

SEÑOR ABREU.- A efectos de que conste en la versión taquigráfica, quiero preguntar si el proyecto que habíamos presentado sobre control de las sociedades de Derecho Privado no sujetas al Tribunal de Cuentas está a la espera de la respuesta del Ministerio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Seguimos a la espera de la respuesta del Ministerio y vamos a insistir en ello.

Ya está armado el Orden del Día de la sesión del próximo jueves. Se recibe el planteo del señor Senador Abreu no solo para que se cite al Poder Ejecutivo, sino para que se lo empiece a incorporar en el Orden del Día. Veremos, entonces, con los demás Senadores qué otros proyectos de ley quedan pendientes para conformar el Orden del Día, no de la próxima sesión, sino de la siguiente.

SEÑOR ABREU.- Me gustaría que se pudiera citar a representantes de algunos entes autónomos para que nos brinden información sobre todas las sociedades que están funcionando y cuáles son los recursos que se han utilizado, y así tener una radiografía del tema, porque solamente con la visión periodística estamos en ochenta sociedades.

(Dialogados.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que como Comisión deberíamos hacer un pedido de informes a cada ente y ver los aspectos reglamentarios a solicitud del Senador Abreu, para que cada ente autónomo identifique cuáles son las sociedades que son socias.

SEÑOR ABREU.- A mí me gustaría que el Tribunal de Cuentas también pudiera opinar sobre el tema, ya que existe una denuncia penal de dicho Tribunal sobre estos temas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece que una cosa es la información objetiva y otra distinta son las opiniones. Es decir, el número de sociedades es un dato objetivo que hay que saber, pero no sé si es bueno avanzar en cuanto a la opinión sobre tal o cual caso específico o si es algo que debería evaluar cada bancada.

SEÑOR ABREU.- De todas maneras, siempre es bueno que concurra el Tribunal de Cuentas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, pero eso cuando consideremos el proyecto de ley.

SEÑOR ABREU.- Está bien, pero en términos generales existen discrepancias sobre estos temas e, inclusive, desde el punto de vista jurídico tengo enormes dudas en cuanto a que se están pidiendo los informes en minoría del Tribunal de Cuentas para que sean el fundamento de determinadas resoluciones. Es muy innovador ese tema, porque en realidad acá lo que importa son las resoluciones en mayoría del Tribunal y no los fundamentos de los informes en minoría, pues ello altera el sistema.

SEÑOR PRESIDENTE.- A mí eso me parece de absoluta transparencia pública; en realidad, si lo hace la Suprema Corte de Justicia, no veo por qué no lo va a hacer el Tribunal de Cuentas.

(Dialogados.)

-Quiero decir antes de finalizar esta reunión que nosotros vamos a agregar al Orden del Día la consideración del proyecto de Código Aduanero. Ahora bien, hay que tener en cuenta que quizás el jueves 24 no podamos reunirnos en la Comisión dado que esa semana puede suceder que tengamos Senado permanente, pues debemos aprobar una cantidad de proyectos de ley. No olvidemos que hay una cantidad de cuestiones que no se pueden abordar en año electoral y el plazo empieza a correr el 26 de octubre.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 11 y 53 minutos.)